

# CONTRACTELE ADMINISTRATIVE

Secțiunea 1. Noțiunea de contract administrativ și evoluția teoriei contractului administrativ

Secțiunea 2. Regimul juridic al contractelor administrative

Secțiunea 3. Caracteristicile generale ale contractelor administrative. Principalele contracte administrative

Secțiunea 4. Încheierea contractelor administrative

Secțiunea 1.

Noțiunea de contract administrativ și evoluția teoriei contractului administrativ

1. Teoria contractului administrativ a apărut în Franța în secolul 19, ea fiind preluată și în alte țări europene, inclusiv în România, după primul război mondial, cu unele particularități.

Asupra acestei modalități de activitate a administrației în perioada interbelică s-au emis mai multe teorii, unii autori le denumesc contracte de drept public sau contracte administrative<sup>1</sup>, dând ca exemplu concesiunea serviciului public, contractul de lucrări publice, concesiunea de lucrări publice, etc. Se susține ca regimul juridic special aplicabil contractelor administrative se caracterizează prin forme speciale necesare pentru încheierea lor, cum ar fi, caietele de sarcini, licitațiile, aprobările din partea unor autorități superioare. Caietul de sarcini - este considerat parte integrantă a contractului administrativ. Un alt autor din perioada interbelică, evidențiază unele aspecte specifice contractelor administrative care le deosebesc de contractele civile, printre care:

- particularul care a încheiat un contract cu administrația nu va putea să-1 cedeze întreg sau în parte altei persoane, decât cu aprobarea administrației;
- unele clauze contractuale sunt de natură reglementară;
- administrația poate să-și rezerve dreptul de a cere oricând concesionarului care nu și-a îndeplinit obligațiile înscrise în contract să poată rezilia contractul, direct, prin act administrativ, dacă interesul general o cere;
- contractelor administrative li se aplică teoria impreviziunii care nu se aplică contractelor civile (în acest sens art.1085, 1086 c.civil).

Jean Vermeulen - Contractul de concesiune de serviciu public, în Revista de drept public, 1928-citat în A.Iorgovan, op.cit.p.358

2 Valentina Gilescu, Natura juridică a contractului de specializare universitară în Revista română de drept nr.7/1970, pg.122 și urmat.

După anul 1948 în doctrina românească s-au manifestat rezerve în acceptarea teoriilor contractului administrativ, a existenței unor asemenea acte în activitatea administrației, deși au fost și autori care au susținut existența contractelor administrative .

2. Noțiunea contractului administrativ

Contractul administrativ reprezintă un mod de activitate a administrației publice, concretizată în încheierea unor acte juridice bilaterale, în care una dintre părți este întotdeauna un organ al administrației publice.

Contractul administrativ poate fi definit ca o convenție încheiată între administrația publică prin autoritățile și organele sale competente cu un particular în vederea realizării unui serviciu public, a unor lucrări publice sau folosirii unor bunuri ce aparțin domeniului public sau privat al statului ori al autorităților administrative teritoriale. Deci scopul contractului administrativ poate fi de gestiunea unui serviciu public sau de realizare a unei lucrări publice.

## Secțiunea 2. Regimul juridic al contractelor administrative

Fiind un contract cu ajutorul căruia administrația își realizează o parte din sarcinile sale regimul juridic aplicabil contractelor administrative este unul exorbitant de drept public, în special, având și clauze negociate ceea ce îi conferă un regim mixt de drept public și de drept privat. Prerogativele de drept public la îndemâna administrației constau în faptul că administrația încheie contractul pentru realizarea unor sarcini ale interesului public ceea ce o pune în situație privilegiată cu posibilitatea de a impune clauze exorbitante în contract, de a controla modul de executare a contractului și nu în ultimul rând de a dispune unilateral rezilierea contractului. Voința administrației ca parte contractantă este subordonată realizării interesului general, de aceea după întocmirea caietului de sarcini, parte integrantă a contractului administrativ, administrația nu mai poate reveni sau negocia anumite clauze impuse prin acest caiet. Contractelor administrative, comparativ cu cele de drept privat li se aplică reguli mai tehnice, administrația are limite de acțiune, are o competență legată fiind ținută de dispozițiile legale și de satisfacerea interesului general, iar particularul este ținut de cauzele exorbitante derogatoriu propuse și impuse de administrație .

## Secțiunea 3.

Caracteristicile generale ale contractelor administrative. Principalele contracte administrative

### 1. Caracteristicile generale

a) Părțile contractului administrativ. Contractul se încheie între un organ al administrației publice și un particular. De regulă, particularul este un agent economic (comercial), deoarece obiectul contractului administrativ este de prestarea unor activități cu caracter civil sau comercial

b) Obiectul contractului - Administrația își îndeplinește serviciile sale cu ajutorul serviciului public, obiectul contractului fiind astfel o prestație, a face

c) Clauzele contractului administrativ

Contractul administrativ trebuie interpretat în raport cu clauzele sale. Administrația încheie și alte categorii de contracte dar, individualizarea contractului administrativ se poate înfăptui prin două căi:

3 Jean Michel de Forges, Droit administratif, PUF Paris, 1991-pag.71; Mihai T.Oroveanu, op.cit.pag.102,103

4 Vezi Paul Negulescu, op.cit.pag.123 și urmat.

■ dacă obiectul contractului privește exploatarea unui serviciu public, sau, a unei lucrări publice ori

■ dacă în contract sunt prevăzute clauze exorbitante care exced celor de drept comun, sunt obligatorii. De altfel, aceste clauze exorbitante reprezintă de cele mai multe ori elementul esențial, decisiv al contractului administrativ .

### 2. Diferite categorii de contracte administrative

Sarcinile administrative sunt multiple și complexe. Ele se pot realiza în cea mai mare parte cu ajutorul serviciilor publice, însă nu toate sarcinile administrației a căror executare se face prin servicii publice pot face obiectul unui contract administrativ. Trebuie avut în vedere acea categorie de servicii publice care prin natura lor nu pot fi executate decât de structuri ale

statului.

Principalele contracte administrative pe care administrația le poate încheia sunt:

- a) contractul de concesiune a serviciului public
- b) contractul de lucrări publice
- c) contractul de furnituri
- d) contractul de transport

Aceste categorii generale de contracte administrative sunt recunoscute atât în legislația română cât și în legislația altor state .

#### A. Contractul de concesiune a serviciului public

Este cel mai utilizat tip de contract administrativ. Prin acest contract autoritățile administrației publice îi încredințează unui particular misiunea de a executa, de a pune în funcțiune o activitate publică (serviciu) contra unei remunerații denumită redevență, taxa încasată de la beneficiarii (utilizatorii) acestui serviciu . Concesionarul (executantul serviciului public) primește sarcina să realizeze și lucrările publice necesare realizării serviciului public căruia îi va asigura funcționarea (ex: o linie de tramvai, troleibuz) și în acest caz. Contractul este de concesiune de serviciu public .

Elementele esențiale ale contractului de concesiune ale serviciului public sunt: libera alegere a concesionarului cu respectarea dispozițiilor legale în materie, natura reglementară, nu contractuală a clauzelor privitoare la organizarea serviciului public (acesta se justifică prin faptul că responsabilitatea administrației pentru calitatea serviciului nu se transferă asupra concesionarului, rămâne asupra administrației), dreptul de control al administrației (concedente) asupra concesionarului care execută serviciul. De asemenea, în temeiul celor afirmate anterior responsabilitatea administrației (autoritatea administrativă poate dicta sancțiuni unilaterale).

#### B. Contractul de lucrări publice

7 Pentru detalii Jean Michel de Forges, op.cit.pag.70 și Mihai T.Oroveanu, op.cit. pag.101

8 M.T.Oroveanu, idem

Este acel contract administrativ prin care organele administrației publice încredințează unui antreprenor particular edificarea unei construcții, realizarea unei autostrăzi, căi ferate etc, a unor imobile în principiu, în interesul public, general. Astfel de contracte sunt determinate de legiuitor: exemplificând în acest sens următoarele situații: potrivit legii 129 din 1996 , art.17 se pot concesiona porțiuni ale infrastructurii feroviare cu avizul Ministerului Apărării Naționale. Lucrările publice sunt de regulă finanțate prin bugetul public. In anumite momente, între nevoia socială pentru satisfacerea unui interes public și posibilitățile reale ale bugetului sau dintr-o opțiune politică, se recurge la modalitatea încheierii unor contracte administrative. In momentul de față există mai multe decizii guvernamentale privind concesionarea lucrărilor de executare, reabilitare sau ajustare a unor drumuri europene de pe teritoriul României, ex: Autostrada Transeuropeană, Autostrada București-Pitești, Autostrada București-Constanța executare care, pentru stat este deosebit de costisitoare și impune încheierea unor contracte administrative de lucrări publice și exploatare ulterioară fără grevarea bugetului național, după caz.

#### C. Contractul de furnituri

Are ca obiect achiziționarea de către administrație a diferitelor bunuri mobile . În cadrul contractelor de furnituri părțile poartă denumirea de persoană juridică achizitoare (beneficiară) -adică autoritatea administrativă și ofertant - acceptant care poate fi un producător sau un comerciant român sau străin .

#### D. Contractul de transport

Are ca obiect transportul de persoane sau bunuri cu caracter public, în beneficiul și contul

statului. Legislația prezentă ce reglementează această categorie de contract administrativ este

12  
formată din: legea 129/16 oct. 1996 privind transportul pe căile ferate române care în art.44 și următoarele prevede încheierea unui contract de activitate a societății naționale a Căilor Ferate Române, între Ministerului Transportului - în calitate de reprezentant al Guvernului și S.N.C.F.R. Contractul de activitate se încheie pe o perioadă de patru ani, se aprobă de Guvern și se actualizează anual, după aprobarea bugetului de stat (art.46), iar art.47 prevede posibilitatea ca S.N.C.F.R. să încheie convenții cu autoritățile administrației publice locale. Prin ordonanța

13  
nr. 29/1997'J privind codul aerian român, după ce art.48 reglementează categoriile de transporturi aeriene publice, modul de efectuare a acestora pe baze contractuale, civile sau comerciale, în art.49 se specifică transporturile aeriene publice, altele decât cele prevăzute la art.48 se efectuează prin curse neregulate ceea ce în opinia noastră reprezintă cadrul juridic pe baza căruia instituțiile administrației publice pot încheia contracte de transport cu caracter administrativ - cu operatorii de zbor autorizați. Aceste patru tipuri de contracte administrative nu sunt singurele ce pot fi încheiate de autoritățile administrației publice, acestea din urmă putând încheia nenumărate alte categorii de contracte.

#### Secțiunea 4. încheierea contractelor administrative

12 Legea 129/1996 s-a publicat în M.O. partea I, nr. 269 din 30 oct.1996

13 Ordonanța 29/1997 a fost publicată în M.O partea I nr. 208/1997

14 Mihai T.Oroveanu op.cit.pag.105; Jean Michel de Forges, op.cit.pag.73

1. Capacitatea de a contracta. In toate situațiile când administrația încheie un contract administrativ, ea nu face de fapt decât să pună în valoare o competență a sa, dar, competența administrației este o condiție de a putea încheia contractul ceea ce nu dă și dreptul administrației de a "dicta" condițiile contractului, în întregime în mod direcționar. Este necesar ca administrația să se supună pe de-o parte propriilor competențe de a contracta și în același timp dispozițiilor legale ce stabilesc condițiile de contractare, fiindcă, în toate categoriile de contracte administrative, administrația dă viață realizării unui interes public, iar în multe dintre acestea angajează și fondurile publice. Capacitatea de a contracta a organelor administrației publice este legată de personalitatea juridică a acestora, pentru ca numai persoanele juridice pot contracta, iar atunci când un serviciu public încheie diferite contracte, se angajează statul, nu serviciul public . Legea poate încuviința persoanelor juridice dreptul de a opta asupra naturii juridice a contractelor ce le încheie-de drept comun, sau administrativ, ori, poate să impună că, anumitor categorii de activități ce revin în sarcina administrației să li se aplice norme de drept administrativ sau de drept comun, dup caz. De asemenea, pot fi determinate și autoritățile ce pot angaja diferite persoane juridice. Astfel, potrivit legii administrației publice locale, primarul localității, art.44 alin. 1, lit.f exercită drepturile și asigură îndeplinirea obligațiilor ce revin comunei sau orașului în calitate de persoană juridică civilă, iar la "lit.g. exercită funcția de ordonator principal de credite".

#### 2. Alegerea părții cu care se va încheia contractul (cocontractantul)

Legea nu stabilește totdeauna modalitatea de alegere a concesionarului, executantului, operatorului, cu care administrația urmează să încheie contractul, însă nu se lasă organelor administrației publice libertate deplină fixându-se anumite limite. Dintre procedeele utilizate amintim:

a) adjudecarea publică - varietatea cea mai des practică, operațiune prin care administrația lansează oferte de a încheia un contract având un anumit obiect, prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări, achiziționarea unor furnituri etc, dându-se posibilitatea unui

număr cât mai mare de particulari să participe la selecție, fiecare dintre cei interesați având posibilitatea să prezinte oferta sa care se depune în scris. Adjudecarea poate fi deschisă - când toți cei interesați, care îndeplinesc condițiile legale se pot înscrie și participa la selecția de adjudecare sau restrânsă - când administrația se adresează unui număr restrâns de persoane.

Adjudecarea poate fi decisă de către administrație unora dintre cei care s-au plasat pe o poziție profitabilă pentru administrație.

b) prin chemare sau concurs - în acest caz se recurge la o concurență deschisă sau restrânsă dar atribuirea contractului, se face de administrație după criterii subiective, luându-se în calcul o serie de elemente oferite de cel ales.

c) prin înțelegere directă - când administrația începe tratative de la început cu unul sau mai mulți particulari consacrați în domeniul în care se încheie contractul.

### 3. Elaborarea clauzelor contractului administrativ.

Fiind încheiat în vederea realizării unei competențe a administrației publice, contractul administrativ se deosebește de la început de contractul de drept comun, privat, el având o natură juridică preponderent de adeziune și mai puține clauze negociate. Contractul administrativ are două categorii de clauze: clauze impuse de administrație care se găsesc în caietul de sarcini-parte integrantă a contractului și din clauze negociate, puține ca număr și ca importanță. Caietul de sarcini poate cuprinde-clauze administrative generale- care se aplică tuturor contractelor administrative, clauze comune prin care se stabilesc regulile tehnice aplicabile contractelor administrative de același gen și clauze speciale - ce individualizează fiecare contract. De asemenea sunt clauzele negociate, pe care părțile înțeleg, pe poziție juridică egală să le încheie.

### 4.Executarea contractelor administrative

În dreptul administrativ există regula ca relațiile dintre cocontractanți sunt relative, că administrația având obligația generală de a acționa în raport cu nevoile sociale, în concordanță cu acestea trebuie să-și adapteze acțiunea dinamicii relațiilor sociale, înseamnă că administrația își rezervă dreptul de a interveni în desfășurarea și executarea contractelor administrative având prerogative speciale. De aici, dreptul administrației de a cere executantului contractului executarea obligațiilor așa cum au fost stabilite prin contract. Obligația de executare este personală. Numai forța majoră îl poate elibera pe cocontractant. Administrația își rezervă dreptul de a controla operațiunile de execuție, de a conduce aceste operațiuni, drept ce se poate materializa prin modificarea unilaterală a obligațiilor cocontractantului, amplificându-le sau diminuându-le.

În caz de culpă la execuție prerogativele administrației constau în posibilitatea de: ■ a dispune sancțiuni privitoare la repararea prejudiciului dar și la obligarea cocontractantului să execute efectiv obligațiile ce-i revin. Sancțiunea există deplin drept și poate fi aplicată fără să fi fost prevăzută expres

■ să sesizeze instanța jurisdicțională pentru a constata decăderea cocontractantului în culpă și cocontractantul poate sesiza instanța jurisdicțională dacă sancțiunea este considerată nejustificată. El poate primi o indemnizație, compensație (pentru lipsirea de posibilitatea de desfășurare a activității).

Sancțiunile cocontractantului pot fi:

a) de ordin pecuniar - pentru neexecutarea corespunzătoare a obligațiilor contractuale sau pentru acoperirea cheltuielilor efectuate de administrație care, după decăderea cocontractantului s-a substituit acestuia, îndeplinind ea, administrația, obligațiile de executare ale cocontractantului

b) sancțiunea de reziliere din culpă sau decădere din executarea serviciului public, fără despăgubire

#### 5. Principiul echilibrului financiar și aplicarea teoriei impreviziunii

a) Echilibrul financiar presupune ca sub aspectul remunerației dispozițiile contractului să nu poată fi modificate unilateral de către administrație. Elementul de legătură dintre administrație și particularul - care întotdeauna urmărește un profit, reprezintă o caracteristică și în contractele administrative. Aceasta implică obligația administrației pe de-o parte de a nu modifica prețul prestației și în altă ordine de idei, dacă a modificat prețul să-1 recompenseze pe particular, fie prin alocații bugetare directe fie prin scutiri de taxe, impozite, etc. pentru a nu-1 pune în dificultate financiară, situație în care acesta poate ajunge la imposibilitatea obiectivă de continuare a executării contractului.

b) Teoria impreviziunii are scopul de a asigura continuitatea acțiunii în cazul în care în relațiile financiare, intervin deprecieri ale monedei de referință. Evenimente excepționale și anormale pot impune părților o suprasarcină ruinătoare. Spre exemplu, dacă prețul fixat la momentul încheierii contractului era de o sută lei, care reprezenta un dolar S.U.A. și are loc o depreciere a leului de așa natură încât particularul este pus într-o situație de dificultate financiară, fără ca administrația să influențeze direct acest fenomen, atunci, particularul are dreptul de reconsiderare a prețului menținând raportul leu-dolar de la data încheierii contractului. Aceste cauze trebuie să nu poată fi prevăzute-, criză economică, inflație galopantă, deci cauze străine voinței părților și prin ele să afecteze buna desfășurare a executării contractului și cauza contractului privită din punctul de vedere al ambelor părți.

#### 6. încetarea contractelor administrative

a) expirarea termenului pentru care a fost încheiat, iar una din părți sau ambele nu mai doresc continuarea acestuia și nu există clauze de tacită relocațiune.

b) rezilierea de către autoritatea administrativă, cu titlul de sancțiune sau, pe motiv că interesul general cere, ori a intervenit un act normativ cu forță juridică superioară care dispune încetarea unor astfel de contracte

c) rezilierea pronunțată de instanța judecătorească care poate interveni la cererea - administrației sau a particularului.

#### 7. Contenciosul contractelor administrative

Rezolvarea problemelor litigioase, interpretarea și executarea contractelor administrative constituie elemente esențiale ale contenciosului de plină jurisdicție . Deci contractelor administrative li se aplică Legea 29/1990.